

Sebastián Albuja

La descontrolada violencia criminal empuja de distintas formas a la gente a trasladarse a otros lugares, desde la coacción directa y las amenazas físicas a la erosión de la calidad de vida y las oportunidades laborales. No todas las personas que se desplazan forzosamente tienen el mismo acceso a la protección o el asilo.

Según la información oficial del Gobierno mexicano, 47.000 personas fueron asesinadas a raíz de la ola de intensa violencia criminal que se inició en 2007. Los cálculos de la sociedad civil elevaban la cifra a 70.000 en abril de 2012. El desplazamiento de civiles ha sido una de las más importantes consecuencias de la guerra de las drogas en México.

Las organizaciones civiles de carácter social, las instituciones académicas y los medios de comunicación han empezado a documentar progresivamente casos y patrones de desplazamientos forzados causados por la violencia de los cárteles de la droga en un intento de desenmarañar las diferentes formas de movilidad humana y de distinguir las migraciones forzadas de las que no lo son. La proporción de personas que abandonan municipios violentos es entre 4 o 5 veces mayor que la de personas que abandonan municipios que no lo son y que se encuentran en las mismas condiciones socioeconómicas.

Además del desplazamiento de mexicanos, la seguridad de los migrantes de Centroamérica y Sudamérica que van de camino a Estados Unidos a través de México se ha visto amenazada mayoritariamente como consecuencia de un aumento de la falta de seguridad y de la violencia de los cárteles de la droga. Se estima que 70.000 migrantes de Centroamérica y Sudamérica han desaparecido desde 2007 mientras cruzaban México.¹

En este contexto nos preguntamos: ¿En qué punto se considera que la violencia criminal da lugar a una crisis humanitaria? La intensidad y el predominio

de la violencia en México amenaza seriamente las vidas de sus habitantes: entre 50.000 y 70.000 personas asesinadas en un período de seis años es, se mire como se mire, una enorme pérdida de vidas. Además, los secuestros sistemáticos y en masa de migrantes y los asesinatos masivos presentan una extensa amenaza para la vida y la seguridad física y constituyen una crisis humanitaria. Por último, se ha vinculado la violencia también con la pérdida de empleos y medios de subsistencia, lo que empuja a la gente a marcharse.

Aunque la violencia y la falta de seguridad no necesitan darse en el contexto de un conflicto armado interno para constituir una crisis humanitaria, la existencia de un conflicto refuerza la opinión de que la situación de violencia que vive México es equiparable a la de una crisis humanitaria. De hecho un análisis a primera vista de la violencia en México según los criterios establecidos por el Derecho Internacional Humanitario demuestra que la situación reúne la mayoría de los criterios para la existencia de un conflicto armado no internacional, a pesar de que los cárteles de la droga mexicanos no tengan un programa político o una ideología.

¿Qué protección ofrecen los actuales marcos jurídicos?

En todas las sociedades se producen actos que violan el Derecho Penal (como robos, agresiones, violaciones y asesinatos) y se compensan sobre todo mediante la justicia retributiva centrada en el castigo a los delincuentes, pero principalmente se ignoran las consecuencias que el delito tiene sobre las víctimas. Este desamparo de las víctimas, incluidas las que

marzo 2014

migran como consecuencia de la violencia criminal, resulta significativo en contextos de violencia criminal intensa como es el caso de México.

El marco de protección internacional existente –los diversos instrumentos universales, regionales, vinculantes y no vinculantes del derecho de los refugiados, el Derecho Internacional Humanitario y las leyes de derechos humanos– pone el debido énfasis en los derechos, las necesidades y las vulnerabilidades de las víctimas, incluidas aquellas que se mudan a otros lugares por culpa de la violencia criminal o a quienes les afecta. Pero los esquemas de protección se centran en los desplazamientos forzados o por culpa de la coacción pese a que los detonantes no se corresponden adecuadamente con las complejas circunstancias de la movilidad de la gente en contextos de violencia criminal.

La identificación descriptiva de las personas que podrían ser desplazadas internas en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos incluye a gente que huye de “situaciones de violencia generalizada”. La situación en determinadas localidades de México podría considerarse de violencia generalizada. Según los Principios Rectores, deberá existir coacción para considerar a las personas como desplazadas internas. Pero en

algunas situaciones la gente se desplazará después de que su fuente de ingresos haya disminuido o se haya vuelto menos sostenible como consecuencia del predominante clima de violencia e inseguridad. Por ejemplo, algunas personas de Ciudad Juárez se han marchado porque sus pequeños negocios se volvieron menos rentables o amenazaban con cerrar cuando, por culpa de la violencia y la inseguridad, la gente dejó de comprar o comer en el barrio en el que estaban situados. En estos casos, aunque no se les ha coaccionado directamente para que se marchen, su elección tampoco ha sido del todo libre.

Una interpretación más amplia de los Principios Rectores podría ayudar a la gente que se encuentra en esta situación. Aquellos que se mudan a otro lugar en busca de una fuente de ingresos pero que no lo habrían hecho de no ser por el impacto negativo de la inseguridad y la violencia sobre sus medios de vida –en otras palabras, que no se desplazan de manera libre, sino sólo para mejorar sus circunstancias económicas– justificarían su protección como desplazados internos alegando que se vieron obligados a marcharse por el clima de inseguridad.

La gente que cruza las fronteras en busca de seguridad y protección como consecuencia de la violencia criminal –ya sea como consecuencia directa o anticipándose a amenazas– está cubierta



Casas abandonadas por los desplazados internos y vandalizadas por grupos criminales en El Porvenir, Chihuahua, 2010.

específicamente por la definición expansiva de refugiado en la Declaración de Cartagena de 1984, que incluye a las personas que huyen de las amenazas que suponen la “violencia generalizada, [...] la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.² Según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 se proporcionará protección individualizada a aquellos que puedan demostrar un temor fundado a ser perseguidos por alguna de las cinco razones básicas enumeradas en la Convención.

La protección complementaria puede también ser de ayuda para las personas que han huido de la violencia criminal, pero el umbral por encima del que es aplicable –de acuerdo con la Convención contra la Tortura, por ejemplo– hace que se reduzca aún más esta opción para conseguir protección.³ Los solicitantes de asilo podrían beneficiarse también de la protección complementaria de acuerdo con la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, cuyo Artículo 16 prohíbe la devolución de individuos a un Estado en el que corran peligro de sufrir una desaparición forzada.⁴

Los instrumentos regionales de derechos humanos también ofrecen una posible vía para la protección. La directiva europea sobre cualificación estipula una prohibición similar sobre el retorno en su artículo 2(e) sobre la protección subsidiaria. Dicho artículo se aplica a ciudadanos de terceros países y a personas apátridas que no cumplan los requisitos para ser considerados refugiados pero necesiten protección internacional y que, si les repatriara a sus países de origen o residencia, se encontrarían en peligro de sufrir “daños graves” como pena de muerte o ejecución, tortura o penas o tratos degradantes; o “amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno”. Hasta qué punto la situación en México puede verse como un conflicto armado interno afectará a la aplicabilidad de esta forma de ayuda.

La protección dentro de México y el asilo en Estados Unidos

La respuesta al desplazamiento interno en México se ha limitado sobre todo por la sistemática falta de voluntad para reconocer el problema y abordarlo. El Gobierno mexicano, sin embargo, tiene que reconocer de una vez por todas que la violencia de los cárteles está provocando que la gente se desplace (ya sea bajo coacción o no) y no ha puesto

en marcha ningún mecanismo para responder a los desplazamientos desde que irrumpió la violencia.

Dos excepciones son la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (Províctima) que se creó por Decreto Presidencial en septiembre de 2011 con el objetivo de asistir a las personas afectadas por secuestros, desapariciones forzadas, homicidios, extorsión y trata de personas, y la Comisión de Derechos Humanos que desde 2011 ha recogido quejas de personas desplazadas por la violencia y está en proceso de redactar un protocolo para dirigir su atención a los desplazados internos.

Aunque el Gobierno Federal es poderoso y está profesionalizado puede que esté poco inclinado a pedir ayuda a agencias humanitarias extranjeras y multilaterales, cuya intervención es muy necesaria a nivel local. Los Gobiernos locales en cuyas jurisdicciones se produce la violencia disponen de escasos recursos, están plagados de corrupción y asociados con los colectivos ilegales contra los que se supone que deberían luchar. Por tanto, son completamente incapaces de proteger a los sectores de población afectados por la violencia.

La respuesta de las autoridades estadounidenses a las solicitudes de asilo relacionadas con la violencia de los cárteles de la droga en México sirve de ejemplo para examinar el potencial para la protección que ofrece el régimen de refugiado a la gente que huye de la violencia criminal a través de las fronteras. Las estadísticas de las solicitudes de asilo resueltas favorablemente realizadas por mexicanos que solicitaban asilo como consecuencia de la violencia de los cárteles de la droga, por un lado, y los argumentos jurídicos que respaldan las sentencias de los tribunales, por otro, sugieren que esta vía está limitada como forma de protección.

La mayoría de los 203 casos de apelación analizados fueron desestimados por no poder demostrar un temor fundado a la persecución. Los solicitantes –la mayoría inmersos en casos de solicitudes de asilo defensivo pendientes de ser expulsados de Estados Unidos– intentaron sin éxito alegar que formaban parte de un colectivo social perseguido por el crimen organizado.

Se desestimaron casos en los que se había alegado temor a la violencia generalizada o condiciones de inestabilidad de su país como motivo para exiliarse. Los tribunales dictaminaron que el temor a las “condiciones generales del país” o a la “violencia indiscriminada” no constituía una base para el asilo a menos que las víctimas

marzo 2014

recibiesen un trato especial debido a su condición de protegidos. Los casos que obtuvieron una resolución positiva disponían de pruebas (nombres de miembros del cártel o de la policía, informes hospitalarios o policiales, y declaraciones de testigos). También pudieron demostrar y relatar cómo y por qué tenían miedo de ser perseguidos (es decir, quién les haría daño).

Conclusiones

Una característica distintiva de que la violencia criminal está descontrolada es que tiene diversas maneras de empujar a la gente a trasladarse a otros lugares, desde la coacción directa y las amenazas físicas, la erosión del entorno en general y de la calidad de vida hasta la reducción de las oportunidades laborales. La violencia criminal provoca y afecta a la movilidad humana en México, lo que desemboca –gracias a su intensidad y su predominancia– en una crisis humanitaria. Es necesario por tanto un cambio en las respuestas de los Estados afectados y de la comunidad internacional, que vaya desde castigar o vencer a los delincuentes hasta priorizar todo lo que sea necesario las necesidades de las víctimas, incluidas las de los migrantes.

El marco de protección internacional vigente ofrece un enfoque centrado en las necesidades y las vulnerabilidades de las personas que se desplazan como consecuencia de la violencia criminal. Mediante nuevas interpretaciones de las normas jurídicas existentes, las personas que claramente no encajan en las categorías legales vigentes podían llegar a encontrar protección. Una interpretación más amplia de los Principios Rectores podrá incluir dentro de la categoría de desplazados internos a las personas que se exilian sin que exista una coacción directa pero que tampoco lo hacen como una elección libre. Asimismo, las innovadoras interpretaciones de las bases para el asilo en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados podrán ayudar a la gente que se encuentra en esa situación.

Sin embargo, aunque la interpretación de los marcos existentes pudiera en principio ofrecerles protección, el mayor reto seguirá siendo la implementación práctica. En ausencia de una respuesta estatal para las personas desplazadas por la violencia en México, las agencias humanitarias deberán encargarse de proteger a las personas afectadas y desplazadas por la violencia. Pero las situaciones de inseguridad provocadas por la violencia criminal a menudo quedan fuera de los mandatos y los principios de las misiones de las agencias humanitarias. Ninguno de los organismos de ayuda internacional que se encuentran actualmente en México ha creado hasta la fecha programas para responder a los impactos de la violencia criminal en las comunidades locales. Y tampoco el Gobierno mexicano ha pedido la cooperación de los organismos de ayuda internacional en relación a la violencia causada por los cárteles de la droga. Hacerlo sería reconocer que el país se enfrenta a una crisis humanitaria o que se encuentra en medio de un conflicto armado.

Sebastián Albuja sebastian.albuja@nrc.ch es jefe del Departamento de África y América del Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para los Refugiados. www.internal-displacement.org

1. Sherman, C *Central American Mothers Look for Missing Migrants* (Las madres de América Central buscan a migrantes desaparecidos), Associated Press, 2012. <http://bigstory.ap.org/article/central-american-mothers-look-missing-migrants>.
2. www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html
3. www2.ohchr.org/spanish/law/cat.htm El término “tortura”, tal y como se define en la Convención contra la Tortura, contiene un requisito público, lo que significa que para que un acto sea considerado como tortura debe ser un funcionario público quien lo lleve a cabo o realizarse con su “consentimiento” o “aquiescencia”.
4. Con referencia concreta a la situación de los solicitantes de asilo mexicanos en Estados Unidos, obsérvese que Estados Unidos no es un Estado parte de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Convención disponible en línea en www2.ohchr.org/spanish/law/disappearance-convention.htm